

Análisis & Propuestas (no. 6 nov 2002)	Titulo
Glave Testino, Manuel - Autor/a; Pascó-Font, Albert - Autor/a;	Autor(es)
Lima	Lugar
GRADE	Editorial/Editor
2002	Fecha
	Colección
Participación ciudadana; Medio ambiente; Minería; Desarrollo local; Impacto ambiental; Perú;	Temas
Revista	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20161014042103/Boletin6.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial CC BY-NC http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



Sin embargo, este proceso no se pone en marcha a menos que se planifique y se intervenga de alguna manera. Es más, debido a las limitaciones que normalmente tienen las comunidades locales, sería muy raro que surjan empresas contratistas sin apoyo, ya sea del gobierno o de la misma empresa minera. Usualmente, las oportunidades de negocio terminan siendo absorbidas por empresas foráneas. Es necesario tener una política expresa de desarrollo de contratistas locales pero utilizando mecanismos de mercado, de manera que las empresas creadas puedan ser competitivas en el entorno local y nacional. De otra manera, no serían sostenibles en el largo plazo. El papel de la capacitación y la educación es crucial en estos casos.

El programa de la empresa minera chilena La Escondida, en las cercanías de Antofagasta, para ayudar a las compañías locales en su control de calidad es una de las experiencias más destacables en esta área. Este programa ha sido tan exitoso que muchos de los contratistas locales de La Escondida no sólo abastecen a otras firmas de la zona sino también a empresas mineras de otras regiones de Chile.

Estos programas, aunque inicialmente pueden parecer —y resultar— costosos, a mediano y largo plazos terminan siendo ren-



El Grupo de Análisis para el Desarrollo es un centro de investigación privado dedicado al estudio de temas sociales, económicos y ambientales, con el fin de contribuir al desarrollo nacional y latinoamericano. Los estudios que realiza GRADE tienen como objetivo brindar aportes para un mayor conocimiento de la realidad peruana y para el análisis y debate de propuestas orientadas a aumentar el bienestar de la población.

**Análisis & Propuestas** es una serie periódica dedicada a explorar diversos temas de la realidad peruana. Los artículos que se presentan son el resultado de análisis realizados en proyectos de investigación de GRADE y pretenden plantear y analizar propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser reproducidos si se cita la fuente. El contenido de los artículos no refleja necesariamente una posición institucional de GRADE.

En [www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe) se pueden encontrar resúmenes de los proyectos de GRADE de los últimos dos años, así como enlaces y archivos descargables en formato PDF o Word de la serie Documentos de Trabajo de GRADE y trabajos diversos realizados por investigadores de GRADE y publi-

tables para las empresas mineras, que pueden abastecerse de una gran cantidad de bienes y servicios de calidad a precios competitivos. Estos precios pueden ser menores que los que hubieran tenido los productos de otro tipo de proveedores. A todo ello hay que sumar los beneficios de imagen ante la comunidad que estos esquemas aportan a las empresas mineras.

### Conclusión

El esfuerzo y la planificación adecuada de todos los actores involucrados en la actividad minera pueden generar grandes aportes al desarrollo local, de modo tal que las comunidades locales estén deseosas de que una empresa minera se asiente en su zona. Para ello, el primer paso debe consistir en aplicar un esquema institucional que asegure que los principales actores interesados —las comunidades locales, el gobierno central y las empresas mineras— participen en las diferentes etapas de todo este proceso. *(Alberto Pascó-Font)*

cados por otras instituciones. La versión electrónica de este boletín se encuentra también en el sitio web.

*Libros*  
**REFORMAS ESTRUCTURALES Y BIENESTAR. UNA MIRADA AL PERÚ DE LOS NOVENTA** Alberto Pascó-Font y Jaime Saavedra  
**ESTRATEGIAS Y RACIONALIDAD DE LA PEQUEÑA EMPRESA** Miguel Robles, Jaime Saavedra, Máximo Torero, Néstor Valdivia y Juan Chacaltana  
**EXCLUSIÓN Y OPORTUNIDAD: JÓVENES URBANOS Y SU INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO Y EN EL MERCADO DE CAPACITACIÓN** Jaime Saavedra y Juan Chacaltana  
**LA DEMANDA RESIDENCIAL DE TELEFONÍA BÁSICA EN EL PERÚ** Alberto Pascó-Font, José Gallardo y Valerie Fry

*Serie Documentos de Trabajo*  
**No. 39 UN SISTEMA DE INDICADORES LÍDERES DEL NIVEL DE ACTIVIDAD PARA LA ECONOMÍA PERUANA** Javier Escobal y Javier Torres  
**No. 38 EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ: EL ROL DE LAS FAMILIAS** Jaime Saavedra y Pablo Suárez

**No. 37 ACERCA DE LA MAGNITUD DE LA INEQUIDAD EN SALUD EN EL PERÚ** Martín Valdivia  
**No. 36 UNA MEDICIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL JUVENIL PROJOVEN** Hugo Ñopo, Miguel Robles y Jaime Saavedra  
**No. 35 EL IMPACTO SOCIAL DE LA PRIVATIZACIÓN Y DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL PERÚ** Máximo Torero y Alberto Pascó-Font  
**No. 34 IMPACTO EDUCATIVO DE UN PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES EN ESCUELAS RURALES DEL PERÚ** Santiago Cueto y Marjorie Chinén  
**No. 33 LOGROS Y RETOS EN EL SECTOR TELECOMUNICACIONES: UN BALANCE A SEIS AÑOS DE LA PRIVATIZACIÓN EN EL BIENESTAR DE LOS CONSUMIDORES URBANOS DE TELEFONÍA Fija** Máximo Torero  
**No. 32 LA CARRERA DEL MAESTRO EN EL PERÚ: FACTORES INSTITUCIONALES, INCENTIVOS ECONÓMICOS Y DESEMPEÑO** Hugo Díaz y Jaime Saavedra

**GRADE** TEL. 264 1780, FAX 264 1882.  
 Av. del Ejército 1870, San Isidro. Lima, Perú.  
[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)

# Análisis & Propuestas



CONTRIBUCIONES AL DEBATE SOBRE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

NOVIEMBRE 2002, N.º 6



L. Camero



SNMPE (Buenaventura)

## Minería y desarrollo local: una amalgama posible

*Lograr que las poblaciones locales miren con buenos ojos a las empresas mineras que operan en sus territorios no es una utopía. Un estudio internacional demuestra que la minería puede aportar significativamente al desarrollo local y, al mismo tiempo, maximizar beneficios.*

Durante las últimas décadas, la actividad minera —por lo menos la de gran envergadura— ha estado tratando de modificar la imagen que el imaginario popular tiene de ella. La opinión pública mira a la minería como un negocio altamente contaminante que, en muchos casos, ha causado desolación y destrucción en las zonas donde ha operado.

En este mismo periodo, la minería ha sufrido importantes transformaciones tecnológicas. Muchas de éstas han sido motivadas por la necesidad de reducir los impactos ambientales negativos de la actividad. Las recientes operaciones mineras tienen, definitivamente, un comportamiento ambiental muy superior con respecto al observado en el pasado.

Sin embargo, un buen desempeño ambiental no parece ser suficiente para que una comunidad reciba con entusiasmo un futuro desarrollo minero en su localidad. Sobran ejemplos del rechazo expresado por diversas comunidades a las actividades mineras que se realizan en sus inmediaciones. La necesidad de obtener la llamada

*(sigue en la página 5)*

### Participación informada y zonificación

## Dos vetas por explorar para la minería peruana

*Encontrar los mecanismos adecuados de participación informada es la única manera de superar los problemas de confianza y credibilidad típicos de las relaciones entre empresas mineras, comunidades y gobiernos locales. Al mismo tiempo, emprender una adecuada zonificación económico-ecológica del país permitirá evitar muchos de los conflictos sociales y ambientales que han afectado en los últimos años a algunos proyectos mineros.*

Uno de los mayores desafíos que enfrenta el Perú en el camino hacia la sostenibilidad es alcanzar un equilibrio entre las oportunidades de inversión que brindan los recursos naturales no renovables y la calidad de vida de las poblaciones asentadas en los territorios donde éstos se encuentran. El reto va más allá de evitar

*(sigue en la página 2)*





la conocida “maldición de los recursos”; esto es, los problemas de balanza de pagos que los *booms* de exportación de materias primas han solido generar en el Perú.

En la década pasada, caracterizada por una rápida expansión y relocalización de la industria minera en América Latina, se han multiplicado los conflictos entre las poblaciones locales y las empresas mineras y de hidrocarburos. No cabe duda de que el principal conflicto social que enfrentó la industria minera en este periodo fue el rechazo de un número importante de poblaciones que viven en las zonas de influencia de esta actividad.

Los casos de Tambogrande en Piura, La Granja en Chota y algunas reacciones en contra de los megaproyectos Yanacocha en Cajamarca y Antamina en Áncash son sólo la expresión de un proceso acelerado —y, en parte, desordenado— de expansión de la industria minera. El Estado ha respondido, de manera incipiente, con la aprobación, en 1999, de la Guía de Relaciones Comunitarias para las empresas del sector, elaborada por el Ministerio de Energía y Minas, y con algunos esfuerzos específicos por impulsar espacios de concertación entre los distintos actores, como ha sucedido en los casos de Huarmey (donde opera la Compañía Minera Antamina) y el lago Chinchaycocha (donde se localizan diversas empresas mineras y Electroandes). La Comisión de Diálogo Tripartita de Alto Nivel que el Ejecutivo está impulsando desde julio pasado puede convertirse en un primer paso hacia la generación de confianza entre los diferentes grupos de interés en el sector. Lo que está en juego en todos los casos es el control de una serie de recursos naturales esenciales para que la minería se desarrolle, co-

mo la tierra, los pastos naturales y los cuerpos de agua. A lo largo de este reciente proceso de expansión de la minería en el Perú, los pastores de puna, los indígenas de la Amazonía y pobladores locales en general han desarrollado una serie de mecanismos de negociación con el Estado y con el capital que escapan al marco jurídico vigente. Los desafíos que enfrenta la minería peruana incluyen no sólo mejorar su desempeño ambiental mientras se promueve un mayor flujo de inversión privada sino fundamentalmente contribuir al desarrollo sostenible de las regiones mineras. Para ello **es imprescindible definir reglas claras sobre la gestión, el acceso, el control y el uso**



L. Gamero

**de recursos, como parte de un sistema de información que permita tomar decisiones de manera oportuna y transparente sobre la viabilidad social y económica de los proyectos mineros.**

## El reto de la zonificación económico-ecológica

A raíz de una consulta ciudadana realizada a principios de junio de este año en el distrito de Tambogrande (Piura), promovida por una mesa técnica constituida por diversas organizaciones no gubernamentales y grupos de la Iglesia, se produjeron diferentes reacciones acerca de la viabilidad de un proyecto minero en un contexto agrario como el valle de San Lorenzo y sobre la pertinencia del instrumento mismo de la consulta vecinal. Tuvieron razón el Ministerio de Energía y Minas y la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo cuando afirmaron que la consulta vecinal realizada en Tambogrande no tenía carácter vinculante. Además, de acuerdo con estas insti-

Si bien es cierto que una operación minera genera presiones culturales y sociales importantes, si se maneja adecuadamente el tema, estas modificaciones pueden ser controladas e inclusive aprovechadas para el desarrollo local. Por ejemplo, la implementación adecuada de la infraestructura requerida por una mina puede generar importantes beneficios sociales. Nuevos caminos reducen el tiempo y el costo que les toma a los productores locales el integrarse al mercado. El tendido de redes de transmisión eléctrica y de líneas telefónicas eleva la calidad de vida de los pobladores locales y mejora su competitividad comercial. La infraestructura de salud y educación para los empleados mineros puede ser compartida, finalmente, con los pobladores locales.

## El diálogo multilateral es clave

Sin embargo, la maximización de los beneficios de estos nuevos desarrollos mineros no es automática e implica una planificación conjunta entre el gobierno central, los gobiernos locales y las empresas mineras. Quizás ésta es una de las principales recomendaciones del estudio: la necesidad de establecer un diálogo multilateral, al menos entre los tres actores mencionados.

Usualmente, lo que se observa es un grupo de diálogos bilaterales. Por un lado, las empresas mineras discuten con el gobierno central los aspectos legales, contractuales y el diseño de la operación minera. En esta discusión, los grandes ausentes son las comunidades locales y los gobiernos regionales. Por otro lado, en el yacimiento, la empresa minera interactúa intensamente con los pobladores locales, pero sin la presencia del gobierno central ni del regional. La sostenibilidad de muchas actividades, una vez agotada la explotación minera, requiere la presencia del gobierno en este diálogo.



Si en lugar de estos diálogos bilaterales se produjera un intercambio multilateral permanente (y se incluyera a otras instituciones de la comunidad local, como las universidades), se podrían capitalizar las sinergias de un yacimiento minero en pro del desarrollo sostenible. El desafío para los países es construir el aparato institucional que garantice este diálogo.

Un caso donde el diálogo multilateral claramente debe profundizarse es la generación de negocios conexos a la empresa minera. Mientras que los pobladores locales se concentran en tratar de obtener un empleo directo en una nueva operación minera, los empleos indirectos tienen el potencial de ser mucho más numerosos y sostenibles en el tiempo. El estudio encontró que los empleos de las empresas contratistas que proveen a la mina bienes y servicios suelen ser más que los empleos mineros directos: 14 veces más en el caso de Yanacocha, en Cajamarca.

## Contratos para el desarrollo sostenible

Las compras de bienes y servicios a empresas contratistas (*outsourcing*) son cruciales, tanto para el impacto económico de las operaciones mineras como para la sostenibilidad de este impacto. Quizás éste el resultado más contundente del estudio. En la mayoría de los casos, el uso de empresas contratistas se ha incrementado con el correr del tiempo y es la principal fuente del desarrollo empresarial local. Los efectos multiplicadores de la operación son mucho mayores si hay un grupo considerable de contratistas locales. Primero, porque el flujo de recursos a la comunidad es mayor y, segundo, porque los empleados de las empresas contratistas gastan gran parte de sus ingresos en la economía local.

## Oportunidades para la concertación

Como parte de esta agenda, GRADE ha participado en un proyecto de investigación que, mediante el análisis de casos, ha tratado de identificar las mejores prácticas para favorecer el desarrollo local sostenible a partir de una explotación minera. El Departamento de Minería del Grupo del Banco Mundial, la Cooperación Internacional Canadiense (CIDA) y el International Development Research Centre del Canadá (IDRC) proporcionaron los fondos para llevar a cabo este estudio en cinco países: Bolivia, Canadá, Chile, España y Perú. Los casos de los países desarrollados, especialmente Canadá, sirvieron como referencia para identificar estrategias que han permitido que la minería se convierta en el motor del crecimiento económico de varias regiones.<sup>2</sup>

Los resultados del estudio son prometedores porque permiten identificar espacios de concertación y acción entre las empresas mineras, las comunidades locales y el gobierno central con miras al desarrollo local sostenible.<sup>3</sup>

De acuerdo con este estudio, la evidencia demuestra que las grandes empresas mineras internacionales suelen ser mejores ciudadanos en términos ambientales que las pequeñas empresas nacionales. **Las comunidades locales son cada vez más conscientes de que son ellas quienes soportan los impactos negativos de la minería pero que reciben muy pocos de los beneficios, especialmente ahora que las grandes operaciones mineras son intensivas en capital y generan apenas una fracción del número de puestos de trabajo que generaban hasta hace una o dos generaciones.**

La minería genera —directa o indirectamente— ingresos a escala nacional, provincial y local. El impacto en cada nivel depende del marco legal y fiscal. Por ejemplo, como muchos países han reducido sus impuestos y han facilitado la repatriación de capitales con el fin de atraer inversión extranjera, la presión tributaria —incluidos los impuestos indirectos— continúa siendo un tema importante. Simultáneamente, algunas naciones han iniciado la descentralización de sus impuestos y gastos, lo que ha desembocado en mayores beneficios para los gobiernos regionales. Sin embargo, en las zonas más remotas es poco lo que pueden hacer los gobiernos; en la primera etapa, por lo menos. Mayor impacto tendría una activa política de las empresas mineras para emplear y capacitar pobladores locales y desarrollar acuerdos de suministro con contratistas locales. Los bienes y servicios que estos pobladores y contratistas podrían brindar a las empresas

se inscriben en los campos de la alimentación, la venta de combustibles, servicios varios de limpieza, seguridad y mecánica, entre otros.

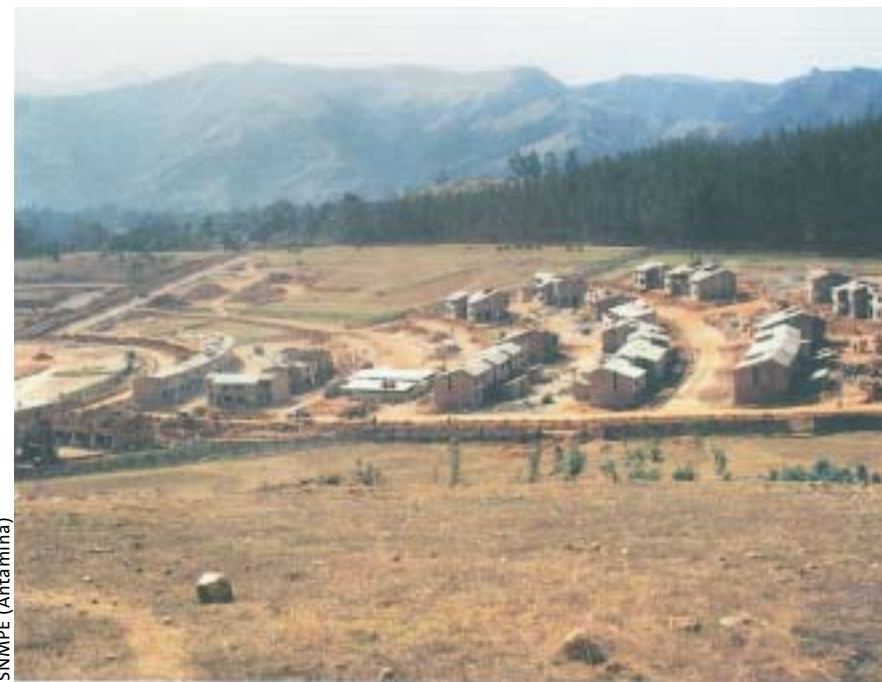
El estudio no encontró ninguna evidencia sólida que respalde la percepción de que las grandes empresas mineras internacionales buscan países con bajos estándares ambientales para localizar sus operaciones. Usualmente, las empresas internacionales emplean la misma tecnología en los países en desarrollo que en sus países de origen y muchas veces sus estándares son más rigurosos que los estándares locales. Sin embargo, también es cierto que debido a la negligencia de las gerencias locales, han ocurrido graves incidentes que los críticos han aprovechado para cuestionar a todo el sector.



L. Gamero

tuciones, si se parte de los resultados de la consulta para tomar decisiones sobre la viabilidad social del proyecto, se estarían cambiando las reglas de juego para la inversión privada, lo que generaría mayor inseguridad jurídica en el país. Por último, señalaron que en el país existe un ordenamiento legal para otorgar las concesiones de exploración minera, aprobar los estudios de impacto ambiental con su respectivo plan de manejo e implementar un sistema de seguimiento a través de auditorías, y que esta normativa debe cumplirse de manera cabal. Sin embargo, casos como el de Tambogrande y otros proyectos mineros, como la mina Pallca en la cordillera Huáhuash (Áncash), ilustran que el ordenamiento legal vigente tiene limitaciones al no facilitar la participación ciudadana desde los primeros momentos de la gestión de un proyecto minero y al instituir una limitada participación en la etapa final de aprobación de los estudios de impacto ambiental.<sup>1</sup>

En primer lugar, existe un problema de reconocimiento de las condiciones diferenciadas para el aprovechamiento de recursos no renovables. En el Perú sólo en algunas categorías de áreas naturales protegidas, como los parques y los santuarios nacionales, está prohibida la exploración y la producción de recursos no renovables. Sin



SNMPE (Antamina)

embargo, existen otros territorios cuyas características sociales, ambientales, productivas y hasta histórico-culturales, imponen restricciones especiales a cualquier proyecto de inversión.

Por ello, **resulta imprescindible desarrollar una zonificación económico-ecológica que defina con claridad las reglas para el uso del territorio, que determine las condiciones diferentes que enfrenta-**

**rían los proyectos de inversión en distintos espacios y que precise aquellas zonas donde los proyectos no serían viables.** De este modo, se evitarían muchos de los conflictos sociales y ambientales generados en algunos proyectos mineros durante los últimos años. En el año 2001 se constituyó una comisión técnica multisectorial, encabezada por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), que estuvo encargada de elaborar una propuesta inicial de zonificación económico-ecológica de alcance nacional. Es necesario acelerar este proceso y que la propuesta sea discutida y analizada por la mayor cantidad posible de actores de manera descentralizada.

## El paradigma de la participación informada

En segundo lugar, es necesario consolidar y desarrollar mecanismos de participación de la ciudadanía. Los actuales instrumentos de participación alrededor del proceso de elaboración y aprobación de los estudios de impacto ambiental no son suficientes. Por otro lado, si bien es cierto que las consultas vecinales no deben constituirse en el mecanismo para tomar decisiones sobre la viabilidad de algún proyecto de inversión, tampoco se puede desechar el instrumento,

ni equiparlo con los bloqueos de carreteras u otros actos violentos. **Para superar los problemas de confianza y credibilidad típicos de las relaciones entre empresas, comunidades y gobiernos locales, es imprescindible maximizar la participación ciudadana a través de una reforma del sistema de gestión pública ambiental.** De este modo, se permitiría que la ciudadanía participe en la toma de decisiones desde las etapas iniciales, de tal manera que el otorgamiento de una concesión para la exploración de recursos no renovables sea posterior a una fase previa de consulta ciudadana sobre la viabilidad social del proyecto. Por ejemplo, la definición de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental y social debería ser materia de consulta con la ciudadanía. Este simple mecanismo, complementado con el proceso de zonificación, resolvería rápidamente la mayoría de los problemas sociales y ambientales en el sector. Adicionalmente, se debe pensar en cómo potenciar el desarrollo de sistemas locales de vigilancia y moni-

torio conjunto que se vienen aplicando en algunos proyectos mineros.

## La necesaria concertación

La necesidad de construir espacios de concertación y cogestión ambiental de territorios ricos en recursos naturales no renovables,

<sup>2</sup> El libro que resume el estudio ha sido publicado bajo el título *Large Mines and the Community: Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain*. Gary McMahon y Felix Remy (eds.). IDRC-Banco Mundial. ISBN: 0889369496. Se espera una versión en castellano para el cuarto trimestre del 2002.

<sup>3</sup> Dichos resultados se han publicado este año en un breve documento titulado *Large Mines and Local Communities: Forging Partnerships, Building Sustainability*. Abril del 2002. Serie Mining and Development. Banco Mundial-International Finance Corporation.



como se viene haciendo en los casos de Chinchaycocha (véase el recuadro), Cajamarca, Espinar y Huarmey, entre otros, debería ser analizada con mayor participación del Estado, más aún ahora que se vienen debatiendo el marco institucional y los objetivos de la Comisión de Diálogo Tripartita de Alto Nivel para la gestión de conflictos



SNMPE (Antamina)

en el sector minero y energético. Las lecciones aprendidas en este conjunto de iniciativas en cuanto a la generación de relaciones de confianza, la construcción de una agenda común y el diseño de mecanismos institucionales que otorguen sostenibilidad a los espacios de concertación son de enorme utilidad para el diseño de la mencionada comisión.

Hay que recordar que, a nivel global, el proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible (MMSD), coordinado en cuatro continentes por el Instituto Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) del London School of Economics, ha producido algunas propuestas de política que han sido aceptadas por los diversos actores del sector. Entre otras, podemos destacar la necesidad de operacionalizar el concepto de “consentimiento previo informado”, instrumento de orden jurídico que aún no ha sido desarrollado adecuadamente en nuestro ordenamiento legal, y la importancia de promover planes de desarrollo comunal sostenible como dos instrumentos básicos que la industria minera debe incorporar para lograr una mejor relación con las comunidades locales y, al mismo tiempo, para maximizar beneficios. Las propuestas de política pública que se han presentado aquí buscan impulsar otro paso adelante hacia una mejor articulación del sector minero con los procesos de desarrollo local y regional. (Manuel Glave Testino)

## Un caso de concertación en la sierra central

La experiencia del lago Chinchaycocha enseña cómo generar confianza entre los diferentes actores involucrados en el manejo de un rico ecosistema.

Una importante experiencia de concertación entre distintos actores se viene produciendo alrededor de la Reserva Nacional Junín, en el lago Chinchaycocha, en los departamentos de Junín y Pasco. Luego de varios años de negociación acerca del manejo de los pasivos ambientales dejados por la actividad minera, y después de la regulación del embalse y desembalse del nivel del agua del lago —acordada y manejada por el sistema eléctrico nacional—, el Ejecutivo ha impulsado un proceso de concertación para el diseño de un Plan de Manejo Ambiental del Lago. Este plan ya ha sido elaborado por una comisión multisectorial descentralizada, coordinada por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el CONAM, y se encuentra a la espera de su aprobación por la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por su parte, las doce comunidades campesinas ubicadas alrededor del lago reclaman desarrollar mecanismos que generen mayor confianza entre todos los actores, como una mayor participación comunitaria en el diseño del plan, monitoreos conjuntos tanto de la calidad como del nivel de las aguas, la creación de un centro de documentación ambiental ciudadana que garantice el acceso a la información y la distribución de ésta, y el establecimiento de reglas de juego claras en el marco de un comité de gestión del territorio que involucre a todos los actores clave. Esta experiencia, una vez validada e interiorizada por los actores locales, permitirá establecer una visión compartida por todos para desarrollar una agenda común orientada a resolver problemas.\*

\* El proyecto de investigación “Procesos multiactores para la co-gestión de impactos mineros en la sierra central” precisamente busca identificar las condiciones bajo las cuales se construyen y generan relaciones de confianza entre los actores involucrados en el manejo del ecosistema del lago. Este proyecto viene siendo ejecutado por GRADE en forma conjunta con Cooperación y el Grupo de Investigaciones Económicas ECO en el marco de la Iniciativa de Investigación en Políticas Mineras (IIPM) del IDRC (International Development Research Centre del Canadá).

(viene de la página 1)

## Minería y desarrollo local: una amalgama posible

“licencia social” —el consentimiento de las comunidades vecinas para que una empresa minera opere en su zona— es un reto muy importante de la actividad minera a escala mundial.

Si bien muchas veces la actividad minera se desarrolla en zonas aisladas y pobres, y por ello se debería esperar que se convierta en una fuente de riqueza, no siempre trae bienestar a los pobladores locales. Por el contrario, de acuerdo con la magnitud de la explotación, puede generar cambios negativos sustanciales en la vida de ellos. Nueva infraestructura, nuevos migrantes, diferentes costumbres, etcétera, pueden tener impactos serios sobre la cultura, la salud y la forma de vida de las comunidades locales. Aunque muchas personas se benefician de la actividad minera, difícilmente estos pobladores están entre ellas, ya que debido a su pobre nivel educacional, tienen escasas posibilidades de relacionarse económicamente con la empresa, más aún ahora, cuando debido a los cambios tecnológicos, la minería requiere cada vez menos personal no calificado.

### Una preocupación internacional

Sin embargo, la minería es una de las pocas actividades que puede generar desarrollo en zonas remotas y aisladas, donde el gobierno nacional difícilmente llega. La pregunta es cuáles son los mecanismos bajo los cuales la minería puede lograr el desarrollo sostenible de las comunidades vecinas de manera que en el futuro ellas vean con buenos ojos la existencia de un yacimiento minero en sus inmediaciones.

Esta preocupación es compartida por las principales empresas mineras del mundo. En respuesta a este reto, diez empresas mineras pertenecientes al Grupo de Trabajo de Minería y Minerales del Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sostenible (World Business Council for Sustainable Development, WBCSD) lanzaron la Iniciativa Global Minera (Global Mining Initiative, GMI), dentro de la cual se ha realizado un proceso independiente de consulta denominado Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible (MMSD, por sus siglas en inglés).<sup>1</sup> Este proceso fue liderado por el Instituto Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo (IIED, por sus siglas en inglés), localizado en Londres, y contó con un mecanismo de consulta en los principales países mineros del mundo. Dicha consulta se inició en abril del 2000 y fue culminada en mayo del mismo año. El informe final fue presentado en la reunión de la GMI, en Toronto, a mediados de mayo del 2002.

1 Las diez empresas son Anglo American, BHP, Billiton, Codelco, Newmont, Noranda, Phelps Dodge, Placer Dome, Rio Tinto y WMC.

El principal objetivo del MMSD fue evaluar el papel de la minería en la promoción del desarrollo humano de manera sostenible y proponer estrategias para que en el futuro la industria minera contribuya de manera más activa a este tipo de crecimiento. GRADE lideró el proceso impulsado por el MMSD en el caso peruano, que fue parte de la consulta realizada en América del Sur. El resumen del proyecto para el caso sudamericano incluyó resultados de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú.

Las principales áreas de trabajo futuro identificadas en el informe son las siguientes: 1) la necesidad de reforzar la participación de la ciudadanía en las operaciones mineras, desde la concepción misma de dichas actividades. Ello requiere que la ciudadanía cuente con la información necesaria y la capacidad para procesarla de manera que pueda opinar adecuadamente. 2) La necesidad de perfeccionar los marcos legales en diferentes aspectos como servidumbres, medio ambiente, fiscalización, etcétera. 3) En el tema ambiental, se mencionó la necesidad de que los gobiernos centrales financien los estudios destinados a describir la situación inicial de las regiones que van a ser afectadas por la minería (la llamada línea de base) y resuelvan los problemas ambientales heredados de anteriores operaciones mineras (los llamados pasivos ambientales). 4) El cierre de minas. 5) La distribución de la riqueza minera entre los diferentes niveles gubernamentales. 6) Trabajar en los lineamientos de políticas empresariales mineras en el campo social. 7) El trata-



L. Gamero

miento de pueblos indígenas y áreas protegidas. Quizás la conclusión más importante del estudio es la necesidad de generar un pacto social que parta del postulado de que bajo las reglas correctas, la actividad minera se puede convertir en un motor importante del desarrollo de las regiones y de los países donde se lleva a cabo.